

Bożena Grad

Kształtowanie gestii regionalnych władz publicznych w zakresie obsługi pasażerów

International Journal of Management and Economics 32, 185-196

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Bożena Grad
Wydział Transportu i Elektrotechniki
Politechnika Radomska

Kształtowanie gestii regionalnych władz publicznych w zakresie obsługi pasażerów

Wprowadzenie

Przekształcenia strukturalno-własnościowe dokonywane w publicznych podmiotach regionalnego transportu pasażerskiego są istotnym elementem procesu modernizacji regionalnego transportu publicznego w Polsce. Zmianom własnościowym trwającym w segmencie pasażerskich przewozów drogowych towarzyszy regionalizacja kolejowych przewozów pasażerskich oraz liberalizacja i deregulacja rynku. Na rynku regionalnych przewozów pasażerskich pojawili się nowi, prywatni przewoźnicy drogowi świadczący konkurencyjne dla PKS usługi przewozowe, zaś w sferze zmian prawno-własnościowych – komunalizacja jako metoda przekształceń państwowych przedsiębiorstw transportu samochodowego PKS. Oznacza to, że w istniejącym systemie obsługi pasażerów w regionie wzrasta sukcesywnie odpowiedzialność publicznych władz wykonawczych za organizację i finansowanie przewozów zbiorowych. Fakt ten potwierdza również nowa ustawa obowiązująca od dnia 1 marca 2011 r. o zbiorowym transporcie publicznym, która porządkuje wiele kompetencji transportowych regionu¹.

Samorząd regionu, przejmując od państwa kolejną odpowiedzialność wynikającą z prawa korporacyjnego za państwowe podmioty transportowe – przedsiębiorstwa PPKS, musi realnie zmierzyć się z koniecznością podjęcia zmian porządkujących funkcjonowanie publicznych przewozów zbiorowych w regionie, włączając je w system modernizacji gospodarki regionu. Konsekwencją tych działań powinno być stworzenie rozwiązań systemowych w organizacji i zarządzaniu regionalnymi przewozami pasażerskimi. Rozwiązań opartych na integracji międzygałęziowej transportu, której praktycznym efektem będzie konkurencyjny system regionalnego transportu publicznego. System podnoszący jakość obsługi pasażera, spójny z innymi sferami gospodarki regionu, który sprzyja podniesieniu poziomu dostępności transportowej regionu i w konsekwencji wpływa na jego konkurencyjność.

Szczególnie miejsce w kształtowaniu gestii regionalnych władz publicznych w zakresie obsługi pasażerów mają zmiany strukturalno-własnościowe publicznych podmiotów regionalnego transportu pasażerskiego, w tym komunalizacja jako jedna z tych metod.

Przedmiotem rozważań jest przedstawienie komunalizacji publicznych przedsiębiorstw pasażerskiego transportu drogowego w kontekście zmian w zakresie gestii regionu odnośnie obsługi pasażerów, wynikających z nowej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Komunalizacja jako metoda zmian strukturalno-własnościowych publicznych podmiotów pasażerskiego transportu drogowego

W procesie transformacji systemu społeczno-gospodarczego Polski trującym od początku lat 90. XX wieku dokonywana jest ewolucja prawa kształtującego funkcjonowanie sektora transportu jako istotnej części gospodarki. Ma ona na celu urynkowienie i uporządkowanie zasad jego funkcjonowania w nowym, rynkowym otoczeniu. Dostosowanie to kształtuje zarówno sfera wymogów gospodarki rynkowej, jak i rozwiązania stosowane w transporcie w Unii Europejskiej. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej proces ten został znacząco przyspieszony i pogłębiony. Głównym jego elementem jest adaptacja rynkowa podmiotów publicznych dokonywana w sektorze przewozów pasażerskich². Jej wymiernym efektem są zmiany strukturalne i własnościowe zachodzące zarówno w sferze pasażerskich przewozów kolejowych (regionalizacja), jak i w pasażerskich przewozach drogowych, wykonywanych przez przedsiębiorstwa PKS. Zmiany strukturalno-własnościowe, o których mowa, polegają na komercjalizacji przedsiębiorstw publicznych, czyli ich prywatyzacji pośredniej dokonywanej w celu prywatyzacji lub w innym celu, np. w celu komunalizacji oraz prywatyzacji bezpośredniej tych podmiotów³.

Przygotowany przez Ministerstwo Skarbu Państwa (MSP) i przyjęty przez Radę Ministrów w kwietniu 2008 r. (zaktualizowany 10 lutego 2009 r.) „Plan prywatyzacji na lata 2008–2011” zakłada prywatyzację 802 spółek publicznych. W związku z rządową decyzją przyspieszenia prywatyzacji, MSP opracowało wspomnianą aktualizację 4-letniego Planu, w której wyselekcjonowano 54 kluczowe spółki do prywatyzacji w latach 2009–2011, tj. w ofercie prywatyzacyjnej objętej Planem MSP znalazło się 85 podmiotów PKS.

W Polsce proces prywatyzacji przedsiębiorstw regionalnego transportu samochodowego PKS przeprowadzany jest przede wszystkim na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁴, która reguluje stosunki własnościowe. Wśród innych norm prawnych uzupełniających procedury prywatyzacji opisane we wspomnianej ustawie możemy wymienić ustawę z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁵ i ustawę z dnia 28 lutego 2003 r. prawo upadłościowe i naprawcze. Zasady urynkowienia opisane w wymienionych ustawach dotyczą podmiotów publicznych, które generują straty. Stanowią podstawę wszczęcia likwidacji lub upadłości przedsiębior-

stwa, co w efekcie oznacza prywatyzację jego mienia w celu zaspokojenia wierzycieli. Procedury te zostały również wdrożone w odniesieniu do przedsiębiorstw regionalnego transportu samochodowego PKS, powodując w konsekwencji wykreślenie danego podmiotu z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS).

Wśród podstawowych metod prywatyzacji publicznych podmiotów pasażerskiego transportu regionalnego PKS możemy wymienić prywatyzację pośrednią, poprzedzoną komercjalizacją przedsiębiorstwa i prywatyzację bezpośrednią⁶. Prywatyzacja pośrednia, zgodnie z zapisami cytowanej ustawy, polega na zbywaniu należących do Skarbu Państwa akcji w spółkach. Zbywanie akcji dokonywane jest w trybie oferty ogłoszonej publicznie, przetargu publicznego lub rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia oraz przyjęcia oferty złożonej przez podmiot ogłaszający wezwanie, o którym mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi⁷ oraz aukcji ogłoszonej publicznie (od 28 lipca 2006 r.).

Procesem poprzedzającym prywatyzację pośrednią przedsiębiorstw PKS, jak wspomniano, jest ich komercjalizacja⁸. Komercjalizacja, jako wstępny etap prywatyzacji, jest dobrowolna i odbywa się z inicjatywy przedsiębiorstwa⁹. Polega ona na przekształceniu jego formy prawnej, w której przedsiębiorstwo funkcjonowało do tego momentu. Formą pierwotną jest przedsiębiorstwo państwowe, zaś formą docelową – spółka prawa handlowego: akcyjna lub z ograniczoną odpowiedzialnością. Od dnia zmiany formy organizacyjno-prawnej (dzień komercjalizacji) powstała w tym trybie jednoosobowa spółka Skarbu Państwa i działa na podstawie przepisów Kodeksu Spółek Handlowych, ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji oraz statutu/umowy spółki. W spółce powstałej wskutek komercjalizacji Skarb Państwa obejmuje, do czasu jej prywatyzacji, 100 procent odpowiednio akcji lub udziałów. Komercjalizacji w celu prywatyzacji dokonuje minister Skarbu Państwa, wydając akt komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego. Założeniem procesu komercjalizacji jest, aby został on zwieńczony dokonaniem prywatyzacji przedsiębiorstwa w jednym z trybów wymienionych w ustawie.

W odniesieniu do jednoosobowych spółek Skarbu Państwa PKS, najpopularniejszą formą prywatyzacji, zaplanowaną przez ministra Skarbu Państwa we wspomnianym, czteroletnim „Planie prywatyzacji”, jest zbycie udziałów lub akcji tych spółek w trybie publicznym lub ich komunalizacja. Komunalizacja jest dokonywana za zgodą Rady Ministrów w trybie komercjalizacji dokonanej w celu innym niż prywatyzacja. Na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (JST) Minister Skarbu Państwa może zbyć nieodpłatnie pakiet akcji spółki na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego. Warunkiem jest, by podstawowy wykonywany przedmiot działalności spółki służył realizacji zadań własnych tej jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego oraz to, że spółka wykonuje działalność gospodarczą na obszarze składającej wniosek jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego¹⁰.

Wniosek o komunalizację PKS wymaga przedłożenia uchwały organu stanowiącego (rady) jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wyrażenia zgody na nabycie akcji/udziałów w związku z zapisem art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. „f” ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r., nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), zapisem art. 12 pkt. 8 lit. „g” ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r., nr 142 poz. 1592 z późn. zm.) oraz zapisem art. 18 pkt. 19 lit. „e” ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2001 r., nr 142 poz. 1590 z późn. zm.).

Wnioskodawca – organ stanowiący JST – wraz z uchwałą w sprawie komunalizacji PKS winien również przedstawić koncepcję wykorzystania mienia Spółki w kontekście realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto art. 50 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa umożliwia nieodpłatne przekazanie na jej rzecz mienia Skarbu Państwa, służącego wykonywaniu zadań gospodarczych przekraczających zakres użyteczności publicznej. Zgodnie z opisanym trybem następuje komunalizacja mienia Skarbu Państwa, będącego we władaniu państwowych osób prawnych – jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, czyli jego przekazanie samorządowi województwa. Jest ona dokonywana na wniosek zarządu województwa i odnosi się do mienia, które ma służyć strategii rozwoju województwa i realizacji programów wojewódzkich, np. Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO)¹¹.

Wniosek złożony przez zarząd województwa w powyższym trybie musi zawierać uzasadnienie, że przekazane mienie ma służyć realizacji strategii rozwoju województwa i wojewódzkich programów gospodarczych oraz wykonywaniu zadań gospodarczych przekraczających zakres użyteczności publicznej. Niezbędne jest przedłożenie aktualnego dokumentu strategii rozwoju województwa oraz wieloletnich programów wojewódzkich, jak również uchwały sejmiku województwa w sprawie przyjęcia strategii rozwoju województwa, zgodnie z art. 18 pkt. 2 ustawy o samorządzie województwa. Gdy wniosek dotyczy przekazania akcji/udziałów w tym trybie, wnioskodawca zobowiązany jest również do przedłożenia uchwały sejmiku województwa o przystąpieniu do spółki prawa handlowego, o czym stanowi art. 18 pkt. 19 lit. „e” ustawy o samorządzie województwa. Z procesu komunalizacji jest wyłączone mienie przeznaczone na zaspokojenie roszczeń reprivatyzacyjnych oraz realizację programu powszechnego uwłaszczenia.

Komunalizacja przedsiębiorstw PKS rozumiana jest jako nieodpłatne przekazanie całości lub kontrolnego pakietu udziałów samorządom, które od kilku lat są aktywnym podmiotem procesu przekształceń własnościowych tych przedsiębiorstw. W tym kształcie prawnym jest ona stosunkowo nowym procesem¹². W początkowym etapie zmian strukturalno-własnościowych w pasażerskich przewozach regionalnych w Polsce proces ten przejawiał się głównie w postaci zakupu mniejszościowych pakietów udziałów w prywatyzowanych PKS-ach. Tak było w przypadku PKS Grójec, PKS Leżajsk czy PKS Wieluń. Jeszcze dalej poszedł samorząd gminy Myślenice, który w 2005 r. zakupił 76 % udziałów miejscowego przedsiębiorstwa PKS (odsprzedając je później MPK Łódź). W tabeli 1 przedstawiono przykłady skomunalizowanych przedsiębiorstw PKS¹³.

TABELA 1. Przedsiębiorstwa PKS skomunalizowane z udziałem samorządów

| Lp. | Nazwa przedsiębiorstwa | Status prawny przed komunalizacją | Rok komunalizacji | Nowy właściciel |
|-----|--------------------------------|------------------------------------|-------------------|------------------------------------|
| 1 | PKS w Bielsku Białej SA | jednoosobowa spółka Skarbu Państwa | 2008 | powiat bielski |
| 2 | PKS w Krakowie SA | jednoosobowa spółka Skarbu Państwa | 2008 | województwo małopolskie |
| 3 | PKS w Nowym Sączu SA | jednoosobowa spółka Skarbu Państwa | 2008 | województwo małopolskie |
| 4 | PKS w Starogardzie Gdańskim SA | jednoosobowa spółka Skarbu Państwa | 2008 | powiat starogardzki |
| 5 | PKS w Wadowicach SA | jednoosobowa spółka Skarbu Państwa | 2008 | województwo małopolskie |
| 6 | PKS w Bytowie SA | przebiegierstwo państwowe | 2009 | powiat bytowski |
| 7 | PKS w Garwolinie SA | jednoosobowa spółka Skarbu Państwa | 2009 | powiat garwoliński |
| 8 | PKS w Kłodzku SA | jednoosobowa spółka Skarbu Państwa | 2009 | powiat kłodzki |
| 9 | PKS w Jarosławiu SA | jednoosobowa spółka Skarbu Państwa | 2010 | powiat jarosławski |
| 10 | PKS Turek SA | jednoosobowa spółka Skarbu Państwa | 2010 | miasto Turek (burmistrz miasta) |
| 11 | PKS Łosice Sp. z o.o. | jednoosobowa spółka Skarbu Państwa | 2010 | powiat łosicki |
| 12 | PKS Bełchatów Sp. z o.o. | jednoosobowa spółka Skarbu Państwa | 2010 | powiat bełchatowski |
| 13 | PKS Kalisz Sp. z o.o. | jednoosobowa spółka Skarbu Państwa | 2010 | miasto Kalisz |
| 14 | PKS Szczecinek Sp. z o.o. | jednoosobowa spółka Skarbu Państwa | 2010 | powiat szczeciński |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportów MSP, www.msp.gov.pl, stan na 1.08.2010 r.

Rzeczywiste procesy komunalizacji przedsiębiorstw PKS rozpoczęto w 2008 r., ukierunkowując je w stronę jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (tabela 1). W tymże roku powiat bielsko-bialski objął 85 % akcji PKS w Bielsku Białej. Taka sama liczba akcji przypadła nowym właścicielom samorządowym w przypadku PKS-ów w Krakowie, Nowym Sączu, Starogardzie Gdańskim i Wadowicach.

Ostatnie z wymienionych przedsiębiorstw marszałek województwa małopolskiego zamierza sprzedać zewnętrznemu inwestorowi. W 2009 r. procedurze komunalizacji poddano trzy kolejne jednoosobowe spółki Skarbu Państwa – PKS z Kłodzka i Garwolina oraz przedsiębiorstwo PPKS z Bytowa. W tym ostatnim przypadku samorząd objął 100 % udziałów. W przypadku komunalizacji 85 % udziałów w kapitale zakładowym pozostającym we własności Skarbu Państwa były one stopniowo zbywane – najczęściej na rzecz pracowników skomunalizowanych przedsiębiorstw. Zwraca uwagę różnorodność przestrzenna procesu komunalizacji. W województwie małopolskim przedsiębiorstwa PKS są przejmowane przez samorząd wojewódzki, w pozostałych przypadkach – przez samorządy powiatowe¹⁴.

Ministerstwo Skarbu Państwa nadzoruje 70 PKS-ów w całej Polsce. W przypadku 13 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa resort prowadzi komunalizację, której celem jest przekazanie tych podmiotów samorządom. MSP zamierza realizować procesy wyjścia Skarbu Państwa z pozostałych 57 PKS-ów do końca 2011 r. Z aktualnych danych statystycznych MSP dotyczących przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych wynika, że w okresie 31.12.2007–31.12.2010 procesowi komunalizacji w Polsce poddano łącznie 47 podmiotów PKS¹⁵.

Z perspektywy ponad 20 lat trwania procesu prywatyzacji można stwierdzić, że oddawanie przedsiębiorstw w ręce pracowników okazało się dobrym rozwiązaniem. Znacznie mniej popularnym do tej pory rozwiązaniem była sprzedaż przedsiębiorstw podmiotom zewnętrznym¹⁶. Kluczowym inwestorem biorącym udział w procesach prywatyzacyjnych firm pasażerskiego transportu drogowego PKS okazała się firma Veolia Transport Polska. Praktyka wskazuje na zróżnicowanie procedur strukturalno-własnościowych w sektorze przedsiębiorstw regionalnego transportu pasażerskiego, wśród których pojawiła się komunalizacja jako jedna z metod przekształceń.

Gestia regionalnych władz publicznych w zakresie obsługi pasażerów

Samorząd terytorialny to podstawowa struktura organizacji administracji publicznej w Polsce powstała w procesie transformacji systemu społeczno-gospodarczego zapoczątkowanej przemianami po 1989 r. To wspólnota osób zamieszkujących określone terytorium oraz aparat administracji publicznej świadczący usługi publiczne i zarządzający samorządowymi środkami publicznymi¹⁷.

Od 1 stycznia 1999 r. w Polsce obowiązuje trójszczeblowy podział administracji, w którym funkcjonuje gmina, powiat i samorząd wojewódzki (region). Zakres zadań związanych z programowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego został w największym stopniu przypisany samorządom województw (regionów). Organy samorządu wojewódzkiego, tj. rada (sejmik) i zarząd województwa, programują rozwój regionu będącego podstawową jednostką rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Trwający w Polsce od 1989 r. proces transformacji systemu społeczno-gospodarczego spowodował wiele zmian systemowych, w tym również zmiany w funkcjonowaniu sektora pasażerskich przewozów regionalnych. Najdalej idące zmiany są związane z przekształceniami strukturalno-własnościowymi publicznych podmiotów transportowych obsługujących przewozy. To one właśnie powodują zmianę właściciela podmiotu i są źródłem daleko idących konsekwencji w sferze jego funkcjonowania i rozwoju. Mają one jednocześnie wpływ na kształtowanie gestii regionalnych władz publicznych w transporcie. Taką zmianą jest również komunalizacja przedsiębiorstw PKS jako jedna z metod przekształceń. W efekcie jej wprowadzenia ulega zmianie również zakres gestii regionalnych władz publicznych w zakresie obsługi pasażerów. Samorząd województwa, który w procesie regionalizacji kolejowych przewozów pasażerskich przejął odpowiedzialność za organizację i finansowanie tych przewozów, kontraktuje pasażerskie przewozy kolejowe, jest właścicielem lub współwłaścicielem pasażerskich przedsiębiorstw kolejowych, a więc posiada prawa korporacyjne do zarządzania nimi, otrzymuje również możliwość przejęcia, w trybie komunalizacji, od państwa podmiotów świadczących usługi autobusowe PKS. Na mapie administracyjnej Polski w efekcie wdrożenia tych procedur pojawiają się regiony, w których zaistniała realna możliwość kompleksowego kształtowania systemu przewozów pasażerskich. W związku z tym istotnym zagadnieniem stała się kwestia gestii regionalnych władz publicznych, która dzięki nowej ustawie o zbiorowym transporcie publicznym uległa dostosowaniu do zmian zachodzących na rynku. Dostosowanie, o którym mowa, obejmuje głównie dwie zasadnicze sfery, tj.: sferę związaną z określeniem odpowiedzialności i ujednoczeniem zakresu kompetencji transportowych wykonywanych przez samorząd województwa w zakresie regionalnych przewozów pasażerskich oraz sferę finansowania przewozów. Kwestie finansowe dotyczą zwłaszcza tych połączeń, które ze względu na charakter mają status użyteczności publicznej, a więc muszą być wykonane, oraz usług, które są objęte systemem obowiązujących ulg ustawowych. Do najważniejszych zmian o charakterze prawno-organizacyjnym objętych zakresem cytowanej ustawy, które kształtują zakres i status prawny gestii władz publicznych w zakresie obsługi pasażerów i które to zmiany determinują funkcjonowanie regionalnych przewozów zbiorowych w Polsce, możemy zaliczyć między innymi: wprowadzenie „organizatora publicznego transportu zbiorowego”, wprowadzenie „operatora publicznego transportu zbiorowego” oraz wprowadzenie „planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego”. Zgodnie z nową ustawą o zbiorowym transporcie publicznym funkcję organizatora przewozów zbiorowych w regionie pełni marszałek województwa.

Pozostające we władaniu państwa przedsiębiorstwa PKS, pomimo wdrożenia procedur przekształceń własnościowych, nie były w stanie utrzymać się z niskich przychodów ze sprzedaży biletów i z dotacji do deficytowych linii obsługiwanych na żądanie organów administracji publicznej. Po ich przekazaniu na poziom regionalny wyzwaniem dla samorządu stało się ujednoclenie strategii ich funkcjonowania oraz ujęcie ich modernizacji rynkowej w ramach polityki transportowej województwa. Ważnym zagadnieniem jest ponadto koordynowanie regionalnych i lokalnych rozkładów jazdy.

Jednostki samorządu terytorialnego otrzymały możliwość bezpośredniego zarządzania obsługą komunikacyjną administrowanego obszaru, co stanowi jedno z ich ustawowych zadań własnych.

Podsumowanie

Zasięg przestrzenny i skala obsługi komunikacyjnej województw w Polsce podlegają intensywnym przemianom, zapoczątkowanym we wczesnych latach 90. w wyniku zmiany ustroju państwa i transformacji gospodarczej. W nowych warunkach ekonomicznych dotychczasowy monopol publicznych pasażerskich przedsiębiorstw przewozowych, w tym głównie PKS, został zagrożony przez szybko rozwijającą się konkurencję ze strony przewoźników prywatnych. Władze poszczególnych oddziałów PKS przekształconych w samodzielne przedsiębiorstwa przewozowe musiały uwzględnić pojawienie się nowych firm przewozowych w strategii funkcjonowania na podzielonym lokalnym i regionalnym rynku przewozów autobusowych. Ponadto ważną rolę odegrały tu dwa zasadnicze kierunki zmian strukturalno-własnościowych, tj.:

- 1) regionalizacja kolejowych przewozów pasażerskich, objawiająca się przekazaniem na poziom regionu odpowiedzialności za przewoźników oraz za organizację i finansowanie tych przewozów,
- 2) komunalizacja jako jedna z metod przekształceń publicznych przedsiębiorstw samochodowego transportu pasażerskiego PKS.

W tej sytuacji kwestie dotyczące kształtowania gestii regionalnych władz publicznych w regionalnych przewozach pasażerskich stanowią ważne i aktualne zagadnienie. Gestia powinna umożliwić tworzenie zintegrowanych i konkurencyjnych systemów regionalnych przewozów pasażerskich. Powinna również uwzględnić kwestie związane z kreowaniem wartości dla pasażera, której istnienie zapewnia systemowi funkcjonowanie i rozwój. Dla mieszkańców regionu w zasadzie nie jest ważne, kto wykonuje usługi przewozowe. Dla pasażera liczy się przede wszystkim sieć i częstotliwość połączeń, dostępność punktów transportowych, a przede wszystkim cena i czas podróży. Sieć komunikacyjna PKS ze względu na elastyczność tras ma istotne znaczenie na obszarach słabo zurbanizowanych i o dużej dyspersji osadnictwa wiejskiego. Przedsiębiorstwa te, repre-

zentując stronę podaźową rynku, w wielu regionach w dalszym ciągu pozostają jedynymi firmami tego typu w skali lokalnej. Dotychczasowe funkcjonowanie publicznego transportu pasażerskiego w regionie było tylko częściowo uregulowane. Sfera regulacji obejmowała następujące kwestie: dotacji z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych i bezpłatnych przejazdów¹⁸, licencji dla przewoźników kolejowych¹⁹ i zezwoleń na wykonywanie usług pasażerskiego transportu osób²⁰. Uregulowania te były niedoskonałe i w konsekwencji powodowały wiele praktycznych perturbacji zarówno w sferze udzielania zezwoleń, jak i w zakresie organizacji oraz zarządzania przewozami pasażerskimi w regionie. Pojawiał się również problem związany ze zdefiniowaniem odpowiedzialności i zakresu tzw. obowiązku służby publicznej, determinującej kwestie finansowania usług posiadających ten status. Ponadto, istotnym mankamentem był brak obligatoryjnego, w sensie prawnym, dokumentu programowego umożliwiającego regionalnej władzy publicznej zaplanowanie długofalowych przedsięwzięć związanych z modernizacją regionalnych przewozów zbiorowych. Nie można było tym samym, w sposób systemowy, łączyć działań restrukturyzacyjnych dokonywanych w zakresie regionalnych przewozów zbiorowych z procesem modernizacji zarządzania działalnością samorządu. Kwestie te dotyczyły również finansowania bieżących zadań przewozowych i programowania przedsięwzięć długofalowych w regionalnych przewozach zbiorowych i regionalnej infrastrukturze transportowej.

Wprowadzenie z dniem 1 marca 2011 r. nowej regulacji prawnej – ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – umożliwiło stosowanie nowych jakościowo rozwiązań w zakresie organizacji i zarządzania przewozami publicznymi na różnych poziomach odpowiedzialności samorządowych władz publicznych w Polsce, w tym również na poziomie regionu.

Możliwość oddziaływania na kolejowe i drogowe przewozy pasażerskie w regionie przez samorządowe władze publiczne stwarza realną szansę na tworzenie rozwiązań systemowych, zgodnych z zakresem gestii regionalnych władz publicznych w zakresie obsługi pasażerów.

Przypisy

¹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (DzU z 2011 r., nr 5, poz. 13).

² Por.: B. Grad, Metody urynkwienia form własności publicznych podmiotów transportowych, Politechnika Radomska, Prace Naukowe Seria: Transport, nr 1/27/2009, opublikowano w „Logistyka”, 2009, nr 2; J. Filipczuk, Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej, WSHiP, Warszawa 2005, s. 14–15.

³ Por.: E. Pancer-Cybulska, *Przekształcenia własnościowe*, [w:] *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 207–229; S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 22.

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jednolity DzU z 2002 r., nr 171 poz. 1397 z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jednolity DzU z 2002 r., nr 112, poz. 981 z późn. zm.).

⁶ T. Kalbarczyk, *Przekształcenia własnościowe w Polsce – metody prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, [w:] *Przedsiębiorstwo w okresie transformacji*, WSB, Radom 2000, s. 12.

⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o zmianie ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi oraz o zmianie innych ustaw (DzU nr 64, poz. 594 z późn. zm.).

⁸ Por.: W. Bąkowski, *Perspektywy przedsiębiorstw PKS w nowych warunkach administracyjnych*, „Przegląd Komunikacyjny” nr 3/1999, s. 2; W. Bąkowski, *Analiza sytuacji strategicznej i kierunki zmian w branży przedsiębiorstw PKS*. *Autobusy, Technika, Eksploatacja*, „Systemy Transportowe” nr 4/2003, s. 16–18.

⁹ Por.: M. Marcinkowska-Kędzierska, *Przestrzenne aspekty prywatyzacji przemysłu w polskiej gospodarce*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1992, s. 11; C. Suszyński, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1999, s. 66; C. Suszyński, *Restrukturyzacja, konsolidacja, globalizacja przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2003, s. 128.

¹⁰ Mówi o tym art. 4b ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (DzU z 2002 r., nr 171, poz. 1397 z późn. zm.).

¹¹ B. Grad, *Regionalne programy operacyjne perspektywy finansowej 2007–2013 instrumentem kreowania rozwoju transportu*. LOGITRANS 2008, opublikowano w „Logistyka” nr 2/ 2008, s. 159–161.

¹² Komunalizacja jest rozumiana, w sensie prawnym, jako proces nieodpłatnego przekazania, z mocy prawa lub na wniosek samorządu, mienia państwowego służącego wykonywaniu przez ten samorząd zadań publicznych. Została ona zapoczątkowana w latach dziewięćdziesiątych z chwilą pojawienia się na mapie administracyjnej Polski gmin i była kontynuowana po reformie administracyjnej w 1999 r. w odniesieniu do powiatu i samorządu wojewódzkiego (regionu).

¹³ Na dzień 31 grudnia 1990 r. liczba istniejących przedsiębiorstw państwowych wynosiła 8453 podmioty. W okresie od 1 sierpnia 1990 r. do 31 grudnia 2010 r. przekształceniami własnościowymi objęto łącznie 5975 przedsiębiorstw państwowych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. w Polsce istniało ogółem 121 przedsiębiorstw państwowych. Por.: Raport MSP o przekształceniach własnościowych według stanu na 31.12.2010 r., opublikowany na stronach internetowych www.msp.gov.pl, 12.05.2011.

¹⁴ Por.: Z. Taylor, A. Ciechański, *Transformacja własnościowa przedsiębiorstw PKS po roku 1990*, „Przegląd Komunikacyjny”, nr 4/2008, s. 3–4; Z. Taylor, A. Ciechański, *Przekształcenia organizacyjno-własnościowe pasażerskich przedsiębiorstw komunikacji samochodowej*, „Transport Miejski i Regionalny”, nr 2/2010, s. 19–24.

¹⁵ Raport MSP w sprawie przebiegu procesów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce w okresie 1990–2010 opublikowany na stronach internetowych ministerstwa; www.msp.gov.pl, 12.05.2011.

¹⁶ Por.: S. Krzemiński, *Konsolidacja przedsiębiorstw transportowych*, SGH, Warszawa 2005, s. 39; T. Dyr, *Czynniki rozwoju rynku regionalnych przewozów pasażerskich*, Politechnika Radomska, Radom 2009, s. 259–277.

¹⁷ B. Grad, *Aspekty prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego i wykonywania przez samorząd zadań i kompetencji*. *Autobusy, Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe*, nr 6/2002, s. 29.

¹⁸ Ustawa z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego – tekst jednolity DzU z 2002 r., nr 175, poz. 1440 z późn. zm., ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym – tekst jednolity DzU z 2007 r., nr 16, poz. 94 z późn. zm. oraz ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym – tekst jednolity DzU z 2007 r., nr 125, poz. 874 z późn. zm.

¹⁹ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym – tekst jednolity DzU z 2007 r., nr 16, poz. 94 z późn. zm.

²⁰ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Bibliografia

Bąkowski W., Perspektywy przedsiębiorstw PKS w nowych warunkach administracyjnych, „Przegląd Komunikacyjny” 1999, nr 3

Bąkowski W., Analiza sytuacji strategicznej i kierunku zmian w branży przedsiębiorstw PKS. Autobusy, Technika, Eksploatacja, „Systemy Transportowe” 2003, nr 4

Dyr T., Czynniki rozwoju rynku regionalnych przewozów pasażerskich, Politechnika Radomska, Radom 2009

Filipczyk J., Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej, WSHiP, Warszawa 2005

Grad B., Aspekty prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego i wykonywania przez samorząd zadań i kompetencji. Autobusy. Technika, Eksploatacja, „Systemy Transportowe” 2002, nr 6

Grad B., Metody urynkwienia form własności publicznych podmiotów transportowych, Politechnika Radomska, Prace Naukowe, Seria: „Transport” 2009, nr 1/27, opublikowano w „Logistyka” 2009, nr 2

Grad B., Regionalne programy operacyjne perspektywy finansowej 2007–2013 instrumentem kreowania rozwoju transportu. LOGITRANS 2008, „Logistyka” 2008, nr 2

Kalbarczyk T., Przekształcenia własnościowe w Polsce – metody prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, [w:] Przedsiębiorstwo w okresie transformacji, WSB, Radom 2000

Krzemiński S., Konsolidacja przedsiębiorstw transportowych, SGH, Warszawa 2005

Marcinkowska-Kędzierska M., Przestrzenne aspekty prywatyzacji przemysłu w polskiej gospodarce, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1992

Pancer-Cybulska E., Przekształcenia własnościowe, [w:] Polityka gospodarcza, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Raporty MSP w zakresie przebiegu procesów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, www.gus.gov.pl [31.12.2010]

Surdykowska S.T., Prywatyzacja, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Suszyński C., Restrukturyzacji przedsiębiorstwa, PWE, Warszawa 1999

Suszyński C., Restrukturyzacja, konsolidacja, globalizacja przedsiębiorstw, PWE, Warszawa 2003

Taylor Z., Ciechański A., Przekształcenia organizacyjno-własnościowe pasażerskich przedsiębiorstw komunikacji samochodowej, „Transport Miejski i Regionalny” 2010, nr 2

Taylor Z., Ciechański A., Transformacja własnościowa przedsiębiorstw PKS po roku 1990, „Przegląd Komunikacyjny” 2008, nr 4

Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, tekst jednolity DzU z 2002 r., nr 112, poz. 981 z późn. zm.

Ustawa z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, tekst jednolity DzU z 2002 r., nr 175, poz. 1440 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, tekst jednolity DzU z 2002 r., nr 171, poz. 1397 z późn. zm.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r., Kodeks Spółek Handlowych, DzU nr 94, poz. 1037 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, tekst jednolity, DzU z 2007 r., nr 125, poz. 874 z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze, tekst jednolity, DzU z 2009 r., nr 175, poz. 1361 z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, tekst jednolity DzU z 2007 r., nr 16, poz. 94 z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o zmianie ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi oraz o zmianie innych ustaw, DzU nr 64, poz. 594 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, DzU z 2011 r., nr 5, poz. 13.

Creating the role of regional public authorities in providing transport services to the passengers

Summary

The paper concerns the structural and ownership trends of public entities of the regional passenger transport, with a particular emphasis on communalisation, as the method of transformation. Its practical implementation means transferring the responsibility for road transport enterprises PPKS from the state to a region, which evokes the necessity to modify the role of regional public authorities in providing transport services to the passengers. The crucial aspect of the changes is the adjustment and unification of the regional competences in the area of responsibility for legal and organizational forms of the transport services, as well as the clarification of rules for financing the transport services according to the newest Act on Public Transport Services.